2. Teoretyczne ujęcie problematyki Policji

2.1. Policja jako grupa dyspozycyjna

Jak wskazuje Eugeniusz Moczuk, brak jest wypracowanego *consensusu* odnośnie do tego, jaka nauka powinna podejmować zagadnienia związane z policją [Moczuk 2013]. W efekcie problematyka ta poruszana jest na gruncie różnych nauk, co skutkuje wielością podejść i ujęć tak teoretycznych, jak i empirycznych. W polskim kontekście, wśród nauk, na gruncie których badacze zajmują się problematyką policji, należy wskazać bogaty dorobek nauk prawniczych, w tym publikacje Stanisława Pieprznego [2003; 2007a; 2007b; Pieprzny, Ura 2015] oraz Brunona Hołysta [2013]. Nie można pominąć również dorobku związanego z historią kształtowania się i funkcjonowania struktur policyjnych. W tym miejscu należy odwołać się do publikacji Andrzeja Misiuka [2008a; 2008b] oraz Piotra Majera [2003; 2005].

Na gruncie polskiej socjologii jedną z istotniejszych perspektyw, ujmujących problematykę policji, jest jej przynależność do grup dyspozycyjnych. Zagadnieniami grup dyspozycyjnych zajmuje się subdyscyplina socjologii – socjologia grup dyspozycyjnych. Eugeniusz Moczuk wskazał następujące obszary będące przedmiotem badań tej subdyscypliny:

1. *określenie różnicy między grupami dyspozycyjnymi powstającymi w obrębie systemów: a) militarnych jak wojsko, straż graniczna, b) paramilitarnych, jak straż pożarna, służba więzienna, c) cywilnych, istniejących w poszczególnych agendach państwowych jak pogotowie ratunkowe, górskie pogotowie ratunkowe, ratownictwo wodne,*
2. *społeczne uwarunkowania selekcji do grup dyspozycyjnych w poszczególnych systemach, obecnie uzawodowionych tam, gdzie obowiązuje służba zasadnicza, jak również w systemach o dobrowolnym uczestnictwie,*

3. *wtórna selekcja członków grup dyspozycyjnych dokonywana w okresie służby przez ustawiczne doskonalenie ich umiejętności i kwalifikacji, ze względu na konieczność przezwyciężania kolejnych wyzwań cywilizacyjnych,*
4. *tworzenie więzi społecznych w grupach dyspozycyjnych poszczególnych rodzajów,*
5. *społeczne uwarunkowania autorytetu i prestiżu osób dowodzących lub kierujących w grupach dyspozycyjnych,*
6. *relacje grup dyspozycyjnych ze środowiskiem społecznym, w którym funkcjonują,*
7. *zagadnienia wynikające z zaistniałych wyzwań sytuacyjnych związanych z klęskami żywiołowymi, kataklizmami, kryzysami społeczno-politycznymi i innymi podobnymi zjawiskami* [Moczuk 2013: 50].

W kontekście socjologii grup dyspozycyjnych nie sposób nie wymienić dorobku i działalności naukowego środowiska Uniwersytetu Wrocławskiego oraz kierowanego przez Jana Maciejewskiego Zakładu Socjologii Grup Dyspozycyjnych[23]. Ośrodek ten wypracował własne podejście do problematyki grup dyspozycyjnych, a Jan Maciejewski zaproponował rozbudowaną typologię grup dyspozycyjnych. Typologia ta uwzględnia trzy rodzaje grup dyspozycyjnych: militarne, paramilitarne oraz cywilne.

---

[23] J. Maciejewski (red.), (2001), *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa narodowego* (Vol. 31), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.; J. Maciejewski, (2002), *Oficerowie Wojska Polskiego w okresie przemian społecznej struktury i wojska: studium socjologiczne*, [w:] Acta Universitatis Wratislaviensis. No 2475 Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.; J. Maciejewski, (2006), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.; J. Maciejewski (red.), (2011), *Rekrutacja do grup dyspozycyjnych: socjologiczna analiza problemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.; J. Maciejewski, M. Bodziany, K. Dojwa (red.), (2010), *Grupy dyspozycyjne w obliczu Wielkiej Zmiany: kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w* świetle procesów integracyjnych, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław; J. Maciejewski, O. Nowaczyk (red.), (2005), *Bezpieczeństwo narodowe a grupy dyspozycyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.; J. Maciejewski, M. Stochmal (red.), (2014), *Metodologiczne problemy w badaniach grup dyspozycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.; J. Maciejewski, I. Wolska-Zogata (red.), (2004), *Zawód oficera Wojska Polskiego w toku transformacji. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.; J. Maciejewski, I. Wolska-Zogata (red.), (2013), *Teraźniejszość i przyszłość grup dyspozycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

W tej perspektywie grupy dyspozycyjne są *zespolonymi w sposób rozmyślny strukturami społecznymi, o których dyspozycyjności możemy mówić w wąskim znaczeniu ze względu na ich wyspecjalizowany i specyficzny charakter działań w stosunkowo ograniczonym zakresie* [Maciejewski 2014: 54].

2.1.1. Militarne grupy dyspozycyjne

Głównym zadaniem militarnych grup dyspozycyjnych jest obrona suwerenności państwa. Najczęściej grupy tego typu powoływane są do ochrony państwa przed zewnętrznym zagrożeniem. Są to grupy umundurowane i uzbrojone, ich struktura ma charakter hierarchiczny, a zadania delegowane są w postaci rozkazów służbowych. Wśród grup dyspozycyjnych o charakterze militarnym wyróżnić należy przede wszystkim wojsko, ale zaliczyć do nich należy również np. Żandarmerię Wojskową czy Straż Graniczną.

Rola wojska we współczesnym państwie zmieniła się wyraźnie w ostatnich latach. Zmalało zagrożenie otwartym konfliktem zbrojnym na skalę globalną, z jakim mieliśmy do czynienia w czasie pierwszej i drugiej wojny światowej. Szczególną rolę w tych zmianach odgrywają organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ oraz NATO, które z jednej strony zapobiegają konfliktom między zrzeszonymi w ich ramach państwami, a z drugiej gwarantują wsparcie, gdy któryś z członków zostanie zaatakowany. Zagrożenia w chwili obecnej należy upatrywać przede wszystkim w międzynarodowym terroryzmie wymierzonym zarówno w obywateli, jak i ważne instytucje państwowe. W obliczu tych zmian również struktury wojskowe musiały dostosować się do nowej rzeczywistości. Jest to instytucja, która jest w odpowiedni sposób wyposażona i przygotowana do przeciwdziałania nowym zagrożeniom i funkcjonowania w ramach nowych wyzwań [Siemczyszyn 2006: 43]. W Polsce w okresie po 1989 roku wojsko przeszło z modelu mieszanego tworzonego przez zawodową kadrę dowódczą oraz żołnierzy z poboru do modelu opartego w całości na żołnierzach zawodowych, którzy dobrowolnie decydują się na taki typ kariery zawodowej [Zajdzik 2010: 389]. Choć trudno jednoznacznie oszacować konsekwencje tych zmian, to wydaje się, że w obliczu współczesnych zagrożeń istotniejsza jest specjalizacja i wysokie kwalifikacje nawet niewielkiej, ale efektywnej armii niż duża liczba słabo przygotowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

nych rekrutów z poboru. Profesjonalizacja zakłada bowiem selekcję nie tylko przez pryzmat ogólnej przydatności do służby w wojsku, jak ma to miejsce w przypadku poboru powszechnego. W przypadku profesjonalnej i ograniczonej liczebnie armii możliwe jest podniesienie kryteriów i wymagań wobec kandydatów, tak by wybrać tych najlepszych zarówno pod względem fizycznym, jak i osobowościowym.

2.1.2. Paramilitarne grupy dyspozycyjne

Grupy paramilitarne przeznaczone są przede wszystkim do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W sytuacjach kryzysowych mają za zadanie wspierać grupy o charakterze militarnym i nie są tym samym przeznaczone do prowadzenia bezpośrednich działań militarnych. Spośród wielu grup dyspozycyjnych o charakterze paramilitarnym Policja jest największą[24]. Podstawową rolą Policji jest dbanie o to, by obywatele przestrzegali prawa. Pieprzny tak wskazywał na wyjątkową rolę Policji:

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do wielu organów określanych w doktrynie mianem policji administracyjnych. [...] W całym tym systemie Policja spełnia jednak rolę szczególną, ponosząc największą odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Pozostałe natomiast podmioty stanowią uzupełnienie, a także wzmocnienie ochrony tego stanu [Pieprzny 2007:7].

Podobnie jak w przypadku wojska, Policja podlega ciągłym zmianom. Ze względu na pełnioną w społeczeństwie szczególną rolę, musi nieustannie być dostosowywana do zmieniającego się otoczenia. Nowe rodzaje przestępczości, jak choćby cyberprzestępczość [Hołyst, Pomykała 2011], czy rozwój przestępczości zorganizowanej [Zięba 2008: 29] doprowadziły do opracowywania metod walki z tymi zjawiskami. Również zagrożenie terroryzmem wymusiło na Policji dostosowanie struktur w taki sposób, by mogły one w sposób efektywny zapobiegać tym zjawiskom i reagować w przypadku ich wystąpienia. Do przeciwdziałania tego typu atakom wyspecjalizowane zostały Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji [Dworzecki 2010]. Podstawowym jednak zadaniem Policji jest pre-

[24] Wskazać tu można również takie grupy, jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Państwowa Straż Pożarna czy też Służba więzienna.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

wencja i przeciwdziałanie zjawiskom łamania prawa przez obywateli oraz osoby przebywające na terenie państwa. W tym celu w ustawie regulującej organizację i działanie Policji wskazano, że składa się ona z pięciu podstawowych rodzajów służb: kryminalnej, śledczej, spraw wewnętrznych, prewencyjnej oraz wspomagającej[25]. Każda z wyodrębnionych służb przeznaczona jest do realizowania zadań w innym obszarze. Jest to konieczne ze względu na szeroki obszar działań podejmowanych przez funkcjonariuszy. Działania Policji, w większym niż innych grup dyspozycyjnych stopniu, związane są z bezpośrednim, codziennym kontaktem z obywatelami. Z tego też względu są one silniej i wyraźniej oceniane przez społeczeństwo. Jak zaznaczył Hillard można mieć dziesięć pozytywnych doświadczeń z policją i będzie to dobrze wpływało na jej postrzeganie, ale wystarczy jedno doświadczenie negatywne i wszystkie pozytywne odchodzą w niepamięć [Hillard 2003]. Pokazuje to również jak szybko nastawienie społeczne do działań Policji może się zmienić.

2.1.3. Cywilne grupy dyspozycyjne

Trzecim typem grup dyspozycyjnych są grupy cywilne, które mogą mieć również charakter dobrowolnych zrzeszeń. Grupy te odznaczają się brakiem militarnych i paramilitarnych elementów [Maciejewski 2014]. Należy również zauważyć, że grupy te mogą funkcjonować zarówno w ramach administracji rządowej, samorządowej, jak i poza strukturami państwowymi. Jak zauważa autor, geneza powstawania tego rodzaju grup związana jest z procesami rozwoju obszarów miejskich. Wraz z rozwojem tych obszarów zwiększało się zapotrzebowanie związane z zabezpieczeniem potrzeb mieszkańców oraz przeciwdziałaniem potencjalnym niebezpieczeństwom. Rozwój potrzeb dotyczył przede wszystkim zaopatrzenia np. w wodę pitną, energię elektryczną oraz dostęp do różnego rodzaju paliw. Zagrożenia związane były z kolei z ryzykiem powstawania pożarów, wybuchami epidemii etc. Jednocześnie, należy zaznaczyć, że w ramach cywilnych grup dyspozycyjnych powstawać mogą ochotnicze grupy dyspozycyjne. Tego rodzaju grupy traktować należy jako efekt wzrastającej świadomości społecznej oraz zaangażowania obywateli w działania na

[25] Za art. 4.1 ujednoliconego tekstu ustawy o Policji (Dz.U. 1990 r. Nr 30, poz. 179).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

rzecz poprawy bezpieczeństwa i warunków życia w lokalnej społeczności [Maciejewski 2014: 69-73]. Ochotnicze grupy dyspozycyjne, a więc wszelkiego rodzaju straże oraz pogotowia ratownicze, stają się często miejscem, w którym zaczynają karierę późniejsi członkowie państwowych grup dyspozycyjnych. Organizacje te mogą pełnić rolę szkoleniową w sensie zawodowym, ale również być etapem kształtowania w członkach określonych wartości, przestrzegania dyscypliny służbowej oraz poczucia przynależności do wyjątkowej kategorii zawodowej.

Typologia ta w przejrzysty sposób porządkuje grupy dyspozycyjne funkcjonujące w ramach i poza administracją państwową. Grupy te wyróżnione zostały jako współdziałające w ramach szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Tak szerokie ujęcie kwestii pozwala z jednej strony na przyporządkowanie terminowi dużej liczby grup, z drugiej jednak może okazać się nieostre, prowadząc do rozmycia kryteriów decydujących o przynależności do kategorii grup dyspozycyjnych. Wydaje się, że zaproponowana przez Maciejewskiego typologia jest dobrą podstawą do analiz mających na celu zawężenie i wyodrębnienie bardziej szczegółowych podziałów grup dyspozycyjnych. W tym kontekście należałoby uwzględnić nie tylko zakres odpowiedzialności spoczywający na poszczególnych instytucjach wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa państwa, ale również środki, jakimi te instytucje dysponują w celu realizacji postawionych przed nimi zadań.

2.2. Policja jako organizacja i instytucja

2.2.1. Policja jako organizacja biurokratyczna

Ujęcie neoinstytucjonalne wymaga wyjścia od klasycznego podejścia instytucjonalnego, które pozwala je pełniej zrozumieć. Najpopularniejsza definicja państwa według Maxa Webera podkreśla, że *państwo istnieje wówczas, gdy jest ustanowiony aparat administracyjny posiadający monopol na posługiwanie się fizycznym przymusem na danym terytorium* [Balcerowicz 2004:5]. Policja jest głównym narzędziem, jakim posługuje się aparat administracyjny w celu zapewnienia ładu, porządku prawnego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

i bezpieczeństwa na tym terytorium. Ma ona prawo do legalnego stosowania przemocy i przymusu fizycznego wobec osób zamieszkujących dany obszar. Jednocześnie będąc jedną z organizacji administracji publicznej, Policja musi być zorganizowana w określony sposób. Analizując ogólną strukturę i zasady, według których zorganizowana jest i funkcjonuje Policja, można wskazać sześć cech podstawowych:

1. Jest to instytucja o charakterze silnie hierarchicznym, a stanowiska służbowe, jakie w jej ramach funkcjonują, pozostają względem siebie w relacjach formalnych. Relacje te mają charakter pionowy oparty o zależności podporządkowania służbowego. Wyraźnie zaznaczona i obowiązująca jest w tej strukturze hierarchia władzy.
2. Jest to instytucja opierająca się w swoim funkcjonowaniu o szereg wyraźne zdefiniowanych praw i norm zawartych przede wszystkim w ustawie o Policji z 6 kwietnia 1990 roku. Regulacje te dotyczą również zakresu obowiązków i praw przypisanych do każdego z funkcjonujących w ramach Policji stanowisk.
3. Jest to instytucja o charakterze profesjonalnym, przez co należy rozumieć, że każdy jej członek musi przejść określone przeszkolenie podstawowe (a z czasem najczęściej również szkolenia specjalistyczne) przygotowujące go do wykonywania związanych z pełnioną rolą i stanowiskiem zadań. Jednocześnie wszyscy jej członkowie dostają wynagrodzenie za swoją pracę, którą wykonują przez określoną liczbę godzin w skali miesiąca.
4. Policja jest instytucją wchodzącą w skład administracji państwowej, niemniej obowiązuje zasada, że jest to organizacja w swej istocie apolityczna.
5. Policja jest instytucją ogólnokrajową realizującą swoje funkcje za pomocą funkcjonujących w jej ramach i podległych jej jednostek organizacyjnych.
6. Jest to instytucja posiadająca legalne prawo do użycia siły i przymusu (w określonych prawem sytuacjach) w stosunku do obywateli. Jest to instytucja, której funkcjonariusze są uzbrojeni zarówno w broń palną, jak określone inne symbole jednoznacznie identyfikujące ich jako funkcjonariuszy policji (np. mundur, legitymacja i odznaka służbowa etc.) [Pieprzny 2007a; Misiuk 2008a; Dojwa 2011; Moczuk 2013; Maciejewski 2014].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

Taka charakterystyka Policji wyczerpuje znamiona typu idealnego organizacji biurokratycznej w ujęciu Maxa Webera. Przedstawiony przez niego typ idealny zakładał, że dana organizacja posiada pięć głównych cech:

1. Obowiązuje w niej wyraźna hierarchia władzy i związany z nią, biegnący w dół, łańcuch zależności o charakterze służbowym i formalnym.
2. Członkowie danej organizacji działają według określonych w odpowiednich regulaminach reguł postępowania.
3. Członkowie organizacji pracują w określonym wymiarze godzin i za swoją pracę otrzymują stałe wynagrodzenie. Wynagrodzenie to uzależnione jest od zajmowanego w organizacji stanowiska. Awans na wyższe stanowisko członek organizacji może otrzymać w oparciu o swoje kwalifikacje oraz staż pracy.
4. Można rozdzielić życie prywatne członków organizacji od ich pracy zawodowej.
5. Członkowie organizacji nie są właścicielami środków materialnych, którymi posługują się w ramach pracy w organizacji. Środki te pozostają własnością i są zapewniane przez organizację w celu efektywnego wykonywania obowiązków przez jej członków [za Giddens 2005, s. 369-370].

Pisząc o organizacji biurokratycznej, Weber przedstawiał ją *jako godny zaufania, efektywny, a przede wszystkim racjonalny środek organizacji społecznej, charakteryzujący się rządami prawa, uporządkowaną hierarchią, korzystaniem z pisemnych dokumentów i systemów kartotek* [Solarz 2013: 122]. Niemiecki uczony przedstawiał biurokrację jako jeden z typów idealnych, zdając sobie sprawę z czysto teoretycznego zastosowania takiego pojęcia. Z organizacją biurokratyczną Weber wiązał pojęcie władzy, której wyróżniał trzy rodzaje: tradycyjną, charyzmatyczną oraz legalną. Są to kolejne typy idealne, które w swojej najczystszej postaci nie występują w świecie rzeczywistym. Władza tradycyjna oparta jest w swojej istocie na uświęconych obyczajach, często wynikających z przyzwyczajenia do ich przestrzegania. Władza oparta na charyzmie autorytetu wynikać może z jego bohaterskich czynów, przywódczych cech lub też np. z objawień, jakich dana jednostka doznaje. W odniesieniu do organizacji biurokratycznej zastosowanie znalazła przede wszystkim władza legalna, która oparta jest na wierze podwładnych w legalność ustanowienia oraz w to, że ustanowienie to zostało dokonane na mocy racjonalnych reguł i kwalifikacji danej jednostki [Weber 1998, s. 56]. Należy jednocześnie zazna-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

czyć, że najczęściej wszystkie te typy krzyżują się i przenikają, przy czym jeden z nich jest typem dominującym. W odniesieniu do Policji taką dominującą pozycję ma właśnie władza o charakterze legalnym. To obowiązujące akty prawne wskazują, jakie warunki spełnić muszą kandydaci na stanowiska kierownicze. Przyjęte regulacje prawne ustanowiono w celu zagwarantowania, że stanowiska te obsadzone zostaną przez najlepszych, najbardziej kompetentnych kandydatów, których praca zapewni organizacji efektywne działanie. Tego typu mechanizmy są powszechnie uważane nie tylko za skuteczne, ale również za zapewniające przejrzystość i obiektywność podczas wyboru odpowiednich kandydatów. Jednocześnie należy założyć, że nie bez wpływu na decyzję przełożonego o obsadzeniu danego stanowiska będzie to, jaki autorytet wynikający z doświadczeń, dokonań oraz wiedzy i kwalifikacji posiada dany kandydat na tle innych policjantów. W tym kontekście możemy mówić o charyzmatycznym typie władzy w Policji. Wydaje się, że w najmniejszym stopniu w tej organizacji występują cechy charakterystyczne dla władzy tradycyjnej. Ze względu na duże podporządkowanie decyzji kryteriom formalnym, przymiotom danej jednostki oraz konieczności zaakceptowania danego kandydata przez różne środowiska trudno mówić o wyborze będącym efektem przyzwyczajenia czy tradycji. Problem dysfunkcji, jakie mogą zakłócać efektywną pracę organizacji biurokratycznej, podjął Robert K. Merton.

Podobnie jak Weber, Merton upatruje w biurokracji najbardziej efektywnej formy organizacji formalnej. Zauważa jednak, że w określonych sytuacjach może nastąpić odchylenie systemu od obowiązującego normatywnego modelu. Odchylenie to nazwał „dysfunkcją" [Czepińskyj 2004, s. 240]. Dla Mertona dysfunkcje, jakie mogą dotknąć organizację biurokratyczną, to po pierwsze brak elastyczności organizacji, a konkretniej wymóg sztywnego działania według skodyfikowanych reguł postępowania, przepisów. Prowadzi to do ryzyka wystąpienia sytuacji, w której obowiązujące reguły i przepisy są istotniejsze niż efektywność działania. Po drugie, ponieważ źródeł dysfunkcji Merton upatrywał w dążeniu do ścisłego przestrzegania obowiązujących procedur, to zauważał, że może stać się to ważniejsze niż dążenie do osiągnięcia faktycznego celu danej organizacji. W takiej sytuacji, nawet jeśli okaże się, że dany przepis utrudnia spełnienie celu, do jakiego powołana została dana organizacja, to istotniejsze będzie postępowanie według przepisu niż dążenie do realizacji danego celu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

[Giddens 2005, s. 370-371]. Zapisy regulujące organizację i funkcjonowanie Policji nie uwzględniają i nie dopuszczają oddziaływania czynników nieformalnych. W tak postrzeganej organizacji czynniki nieformalne mogłyby być dysfunkcjonalne dla sprawnego działania całej instytucji. Właśnie w czynnikach nieformalnych Merton upatrywał szansy na poprawę funkcjonalności całej instytucji. O ile Robert Merton zajmował się funkcjami organizacji biurokratycznych jako pewnego rodzaju struktur, o tyle Peter M. Blau skupiał się na formalnych i nieformalnych stosunkach w organizacjach. Zdaniem Blau'a takie nieformalne powiązania w ramach grup pracowników umożliwiają im radzenie sobie z problemami, jakie napotykają podczas wypełniania obowiązków wynikających z zajmowanej w organizacji pozycji. Tego typu powiązania powstawać mogą na każdym szczeblu organizacji i ostatecznie mogą stać się istotniejsze niż formalnie obowiązujące procedury. Głównej przyczyny powstawania tego typu stosunków upatrywać należy, zdaniem Blau'a, w braku elastyczności struktur organizacyjnych w takim rozumieniu, jakie przedstawił Weber. Formułowanie celów i pytań badawczych w badaniach dotyczących Policji powinno uwzględniać wielowymiarowe spojrzenie na Policję – jako na instytucję, organizację oraz przez pryzmat działających jednostek. Takie właśnie wielowymiarowe spojrzenie stało się podstawą do przedstawionych w prezentowanej książce analiz. Możliwość uwzględnienia tych wymiarów daje nowa analiza instytucjonalna.

2.2.2. Policja w ujęciu neoinstytucjonalnym

Nowy instytucjonalizm stanowi rozwinięcie klasycznego instytucjonalizmu [Chmielewski 2010], który popularność zdobył przede wszystkim w naukach społecznych, wywodzącej się z ekonomii teorii racjonalnego wyboru, oraz naukach politycznych [Skąpska 1999]. Należy w tym miejscu podkreślić fakt, że perspektywa nowego instytucjonalizmu nie stanowi próby stworzenia koncepcji konkurencyjnej czy też negującej tzw. klasyczny instytucjonalizm czy teorię racjonalnego wyboru, lecz czerpiąc z tych stanowisk teoretycznych, stara się je rozwinąć i połączyć. Niemniej nowy instytucjonalizm nie stanowi jednej spójnej perspektywy teoretycznej. Należałoby spoglądać na niego raczej jak na konglomerat, czasem bardzo różnych, koncepcji teoretycznych, które połączone są wspólnymi

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

założeniami leżącymi u ich podstaw. Bezpośrednią konsekwencją jego szerokiego zasięgu międzydyscyplinarnego jest zróżnicowanie teorii powstających na gruncie różnych nauk. Z drugiej jednak strony przedstawiciele tego nurtu zgadzają się co do tego, że umożliwia on wykorzystanie aparatów pojęciowych z różnych dziecin nauki w jednej koncepcji.

Konsekwencją tak dużego zasięgu i zróżnicowania koncepcji mieszczących się w ramach nowego instytucjonalizmu jest wielość typologii w nim stosowanych. Peter A. Hall oraz Rosemary C.R. Taylor wyróżnili trzy podstawowe odmiany nowego instytucjonalizmu: (1) *racjonalnego wyboru*, (2) *historyczny oraz (3) socjologiczny.* Kathleen Thelen i Sven Steinmo dokonali podziału na *instytucjonalizm historyczno-interpretacyjny* oraz *instytucjonalizm wyboru racjonalnego* [Chmielewski 2011: 299]. Na gruncie polskiej socjologii najbardziej rozpoznawalną typologią jest ta zaproponowana przez Grażynę Skąpską [Skąpska 1999] i to ona wykorzystana zostanie w niniejszej pracy. Autorka dokonała podziału koncepcji wchodzących w nurt nowego instytucjonalizmu na dwa typy: utylitarystyczny i kulturowo-polityczny. Piotr Chmielewski zwraca uwagę, że przedstawione przez Skąpską rozróżnienie jest uniwersalne i da się je odnieść do każdej niemal funkcjonującej typologii koncepcji, które zaliczane są do nowego instytucjonalizmu [Chmielewski 2011: 249]. Zdaniem autorki przywołanej typologii, nowy instytucjonalizm stara się połączyć teorię racjonalnego wyboru, odwołującą się do metodologicznego indywidualizmu, z kontekstem społeczno-kulturowym. Tak więc koncepcje utylitarystyczne różni od kulturowo-politycznych to, jaką rolę ich autorzy przypisują jednemu lub drugiemu elementowi [Skąpska 1999]. Do utylitarystycznych koncepcji Skąpska zaliczyła przede wszystkim te, które wywodzą się z ekonomii i oparte są głównie o teorię racjonalnego wyboru, teorię gier i praw własności. Wśród przedstawicieli tej grupy należy wyróżnić Douglasa C. Northa, Jamesa Colemana oraz Ronalda H. Coase'a. Grupa teorii wchodzących w skład drugiego typu to głównie koncepcje wywodzące się z politologii i socjologii. Opierają się one przede wszystkim na klasycznym instytucjonalizmie. Wśród przedstawicieli tego nurtu zwrócić należy uwagę na Elinor Ostrom, Sue E.S. Crawford, Briana Rowan, Johna W. Meyera, Waltera W. Powella, Paula DiMaggio [Jasińska-Kania et al. 2006].

Wyboru nowego instytucjonalizmu jako ramy teoretycznej niniejszej pracy dokonano w oparciu o dwie jego cechy, które zostały uznane za

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

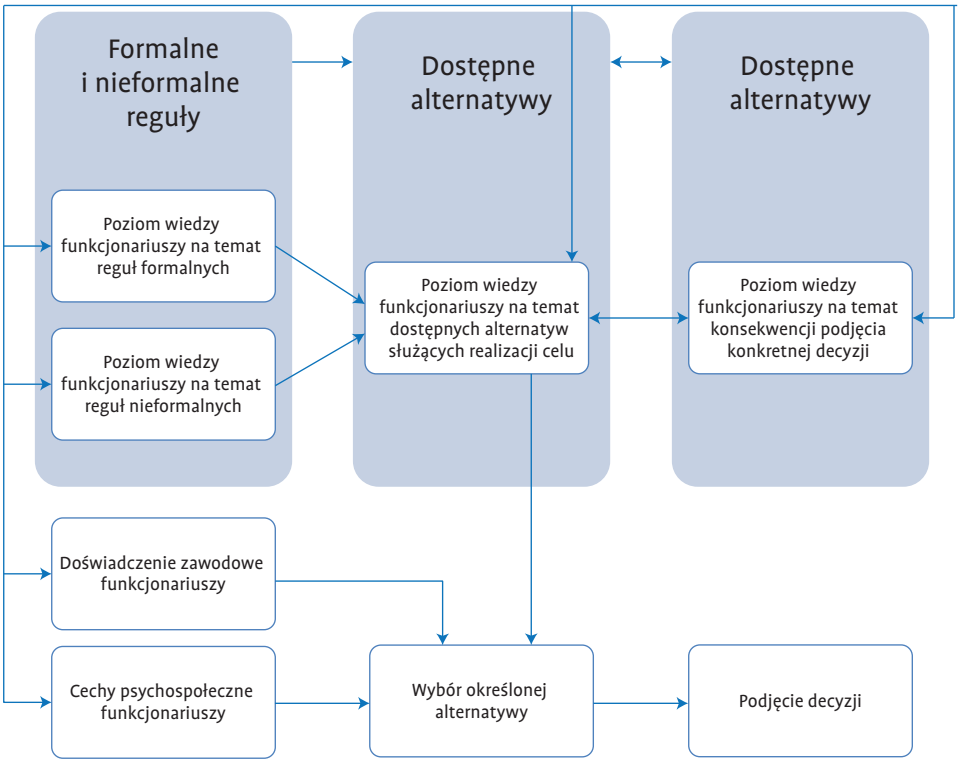
szczególnie istotne dla odpowiedzi na stawiane w pracy pytania badawcze i osiągnięcie założonego celu badawczego.

Po pierwsze w centrum zainteresowań przedstawicieli nowego instytucjonalizmu leżą instytucje oraz działające w ich ramach jednostki, które dokonują określonych wyborów. Korzystając z klasycznej teorii racjonalnego wyboru oraz opierając się na zainteresowaniu instytucją i jednostką, nowy instytucjonalizm postuluje tezę o ograniczonej racjonalności działań tej ostatniej. Ograniczona racjonalność wynika z założenia, że aktor nie posiada wszystkich informacji na temat palety możliwych rozwiązań dostępnych w danej sytuacji oraz konsekwencji, jakie się z wyborem danego rozwiązania wiążą. W pracy przyjęto założenie, że funkcjonariusze, podejmując określone decyzje dotyczące ich kariery, bazują na własnych doświadczeniach zawodowych oraz wiedzy na temat formalnych i nieformalnych reguł mogących na tę karierę wpłynąć. Jak piszą Kohn i Schooler: *rozsądne wydaje się założenie, że ludzie oceniają wykonywaną przez siebie pracę zarówno w kategoriach warunków pracy, które wydają im się idealne, jak i w kategoriach możliwości realnie im dostępnych* [Kohn, Schooler 1986: 57].

Na schemacie 4 przedstawiono postulowany model podejmowania decyzji przez funkcjonariusza policji, z uwzględnieniem założenia o jego ograniczonej racjonalności. Na ostateczny wybór określonej alternatywy, a w konsekwencji podjęcie decyzji mają wpływ cechy osobowościowe, doświadczenia zawodowe oraz poziom wiedzy na temat alternatyw, spośród których funkcjonariusz może wybierać. Wiedza na temat dostępnych alternatyw wynika ze znajomości formalnych, jak i nieformalnych reguł obowiązujących w Policji oraz konsekwencji dokonania określonych wyborów. Wszystkie te trzy elementy zawierają w sobie komponent niepełności i niepewności. Niepełność wynika z faktu, że dany funkcjonariusz może nie posiadać pełnej wiedzy na temat obowiązujących w danym środowisku zasad, reguł oraz czynników faktycznie wpływających na szanse osiągnięcia awansu, jak również może nie znać wszystkich konsekwencji podjęcia określonej decyzji. Niepewność może wystąpić, jeśli funkcjonariusz zdaje sobie sprawę z ograniczenia i niepełności swojej wiedzy w tym zakresie.

Przyjęte założenie wymaga precyzyjnego określenia dwóch ważnych czynników. Pierwszym jest przekonanie, że doświadczenia funkcjonariuszy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643


Formalne i nieformalne reguły
Dostępne alternatywy
Dostępne alternatywy
Poziom wiedzy funkcjonariuszy na temat reguł formalnych
Poziom wiedzy funkcjonariuszy na temat reguł nieformalnych
Poziom wiedzy funkcjonariuszy na temat dostępnych alternatyw służących realizacji celu
Poziom wiedzy funkcjonariuszy na temat konsekwencji podjęcia konkretnej decyzji
Doświadczenie zawodowe funkcjonariuszy
Cechy psychospołeczne funkcjonariuszy
Wybór określonej alternatywy
Podjęcie decyzji

Schemat 4. Schemat ilustrujący proces podejmowania decyzji przez funkcjonariusza policji

Źródło: *opracowanie własne.*

kształtowane są przez różne czynniki, wśród których należy wyróżnić staż pracy w Policji, funkcjonowanie w określonym środowisku policyjnym (praca w określonym miejscu w strukturze organizacyjnej Policji, np. służbie kryminalnej, prewencyjnej czy wspomagającej) oraz dotychczasowy przebieg i historię służby. Drugim jest to, że formalne reguły dotyczące ścieżek i warunków awansu oraz nieformalne reguły mogące na karierę wpłynąć nie tylko nie muszą być zgodne, ale w pewnych obszarach mogą się wzajemnie wykluczać. Obowiązujące reguły, zarówno formalne, jak i nieformalne, kształtują paletę dostępnych alternatyw, z których funkcjonariusz może skorzystać, podejmując decyzję o przebiegu swojej kariery zawodowej. W związku z tym należy założyć, że funkcjonariusz jako indywiduum skłonny będzie postępować według tych reguł (formal-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

nych lub nieformalnych), które wedle jego wiedzy i przeświadczenia będą zwiększały jego szanse na osiągnięcie zamierzonego celu, a więc będzie wybierać najkorzystniejsze, jego zdaniem, dostępne alternatywy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że pod pojęciem celu nie zawsze kryje się sukces np. w postaci awansu. Celem funkcjonariusza może być również przestrzeganie formalnych regulaminów, zachowanie się zgodnie z etyką oraz przepisami etc. W kontekście przywołanych argumentów, pojęcie ograniczonej racjonalności uznano za jeden z kluczowych elementów przyjętego w pracy podejścia, ponieważ posiadana przez funkcjonariusza wiedza (oraz to, jak dalece jest ona ograniczona) może być jedną z głównych zmiennych wyjaśniających podejmowane przez niego decyzje dotyczące jego kariery zawodowej.

Po drugie nowy instytucjonalizm jest podejściem interdyscyplinarnym. Odwołując się do ekonomii, politologii, socjologii, antropologii, umożliwia szerokie spojrzenie na badany problem. Taki eklektyzm umożliwia *bardziej wszechstronne badanie i wyjaśnianie zjawisk społecznego świata* [Chmielewski, 2011: 249], dzięki wykorzystaniu założeń teoretycznych wypracowanych na gruncie różnych nauk i zaadaptowaniu ich dla potrzeb badacza. Wykorzystanie nowego instytucjonalizmu umożliwia np. próbę wyjaśnienia zachowań jednostek na gruncie ekonomii, socjologii czy też psychologii. Ponadto otrzymane wyniki mogą być interpretowane w ramach paradygmatów obowiązujących w różnych dziedzinach naukowych. W kontekście postawionych w niniejszej pracy pytań badawczych podejście neoinstytucjonalne pozwala na wykorzystanie interdyscyplinarnych koncepcji do analiz problematyki formalnej i nieformalnej struktury Policji oraz funkcjonowania w niej funkcjonariuszy. Interdyscyplinarność przyjętego podejścia, w kontekście problematyki podejmowanej w pracy, umożliwia wykorzystanie pojęcia instytucji, które utożsamiane jest z socjologią, oraz pojęcia organizacji, które przynależy w największym stopniu do teorii organizacji [Radzka 2009]. Założenie o ograniczonej racjonalności wymaga z kolei odwołania się do koncepcji teorii racjonalnego wyboru, która wykorzystywana była przede wszystkim na gruncie ekonomii oraz politologii [Radzka 2009]. Analizy dotyczące Policji jako organizacji, ale również działających w jej ramach jednostek mogą być prowadzone przy wykorzystaniu wielu paradygmatów. Z punktu widzenia socjologii najistotniejsze wydawać się może instytucjonalne otoczenie, w którym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643

funkcjonuje Policja i policjanci, oraz wpływ instytucji na ścieżki karier zawodowych funkcjonariuszy. Socjologowie organizacji zainteresować się mogą przede wszystkim strukturą organizacyjną Policji, przyjętymi rozwiązaniami zwiększającymi efektywność i sprawność jej działania. Ekonomiści zwrócić mogą uwagę nie tylko na efektywność działania Policji, ale równocześnie na racjonalność wyborów, jakie w warunkach dostępnych alternatyw podejmują funkcjonariusze, i skuteczność tych wyborów w kontekście kariery zawodowej. Psychologów zainteresować może wpływ cech osobowościowych oraz stresu związanego z wykonywanym zawodem na podejmowane przez funkcjonariuszy decyzje. Przyjęcie nowego instytucjonalizmu jako podstawy teoretycznej pozwala pogodzić te podejścia dzięki zastosowaniu kategorii pojęciowych charakterystycznych dla różnych dziedzin nauki. W tym celu konieczne jest przedstawienie sposobu, w jaki definiowane będą trzy podstawowe pojęcia: (1) instytucja, (2) organizacja oraz (3) kariera.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15732153A3564643